



Office of the  
Ethics Counsellor

Bureau du  
conseiller en éthique

CA1  
IST150  
- R22

---

## The Second Report of the Ethics Counsellor



on the Activities of the  
Office of the Ethics Counsellor  
from October 1, 2002 to September 30, 2003



Canada





---

The Second Report of the  
**Ethics Counsellor**

---

on the Activities of  
the Office of the Ethics Counsellor  
from October 1, 2002 to September 30, 2003



This publication is available upon request in multiple formats.

Print copies of this publication may be obtained at the following address:

Office of the Ethics Counsellor  
22nd Floor  
66 Slater Street  
Ottawa ON K1A 0C9

Tel.: (613) 995-0721  
Fax: (613) 995-7308  
E-mail: **ethics@ic.gc.ca**

This publication is also available electronically on the World Wide Web  
at the following address: **<http://strategis.gc.ca/ethics>**

#### **Permission to Reproduce**

Except as otherwise specifically noted, the information in this publication may be reproduced, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the Office of the Ethics Counsellor, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the Office of the Ethics Counsellor is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of, the Office of the Ethics Counsellor.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: **copyright.droitdauteur@communication.gc.ca**

Cat. No. Iu1-1/2003  
ISBN 0-662-67745-5  
54019B



15% recycled  
material



Office of the  
Ethics Counsellor

22nd Floor  
66 Slater Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0C9  
  
Telephone: 613 995-0721  
Fax: 613 995-7308  
Site: <http://strategis.gc.ca/ethics>

Bureau du  
conseiller en éthique

22<sup>e</sup> Étage  
66, rue Slater  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0C9  
  
Téléphone : 613 995-0721  
Télécopieur : 613 995-7308  
Site: <http://strategis.gc.ca/éthique>

December 10, 2003

The Right Honourable Jean Chrétien, P.C., M.P.  
Prime Minister of Canada  
Langevin Block  
80 Wellington Street  
Ottawa ON K1A 0A2

Dear Prime Minister,

It is with pleasure that I present to you the second *Annual Report of the Ethics Counsellor*. As with my first report last year, this report meets your promise that the Ethics Counsellor would now prepare an Annual Report on the activities of the Office.

Given the expectation that the work of this Office will be taken up next year by the new Ethics Commissioner, this report emphasizes some aspects of our recent work that will be particularly relevant to that individual and to his or her office.

I believe there is a rising standard of ethical conduct in government. Although this Office deals with a substantial range of complex issues and although public expectations continue to rise, I have been consistently pleased with the extent to which public office holders actively seek to ensure that they operate in ways that will withstand objective scrutiny.

Yours sincerely,

Howard R. Wilson  
Ethics Counsellor

Canada



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117662726>



---

## Contents

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
---------------------------	----------

<b>SECTION 1: The Advisory Role.</b> .....	<b>3</b>
--	----------

1.1    New Policy on Recusal.....	4
1.2    Implementing the Guidelines on the Ministry and Crown Corporations.....	4

<b>SECTION 2: The Review Role.</b> .....	<b>7</b>
--	----------

2.1    Public Tendering.....	7
2.2    Confirming Limits on the Political Activities of Governor-in-Council Appointees .....	8

<b>SECTION 3: The Partnership Role</b> .....	<b>9</b>
--	----------

3.1    Partnerships in Canada.....	9
3.2    International Outreach .....	10

<b>SECTION 4: Ensuring Accountable, Transparent Actions</b> . . .	<b>11</b>
---	-----------

4.1    Appearances before Parliamentarians .....	11
4.2    Reporting to Canadians through the Office Web Site .....	11





## Introduction

The first *Annual Report of the Ethics Counsellor* in 2002 provided an opportunity to inform Canadians about the work of the Office. Going well beyond a listing of activities or major situations that had been investigated, that report set out the basis for the work of the Office and discussed the framework for ethics issues in the Government of Canada, particularly the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* (the Code). It also noted the series of changes that have reflected a continually rising bar set by Canadians in terms of ethical conduct.

That report was largely structured around an explanation of the three major roles that the Office of the Ethics Counsellor plays: an advisory role, a review role and a partnership role. For each role, the report provided details of some major issues with which the Office has dealt since 1995. Finally, the report noted actions taken by the Office to fully meet the expectations of Canadians for operations and processes that are as accountable and transparent as they can be.

This report draws on a similar structure, in particular, a focus on the three major roles of the Office. It covers the period from October 1, 2002 to September 30, 2003. During that time, the government introduced legislation that, among other elements, proposed to replace the role of Ethics Counsellor with a new Ethics Commissioner who would be responsible to Parliament. That legislation did not receive Royal Assent prior to the prorogation of Parliament on November 12, 2003.

It is expected that when Parliament resumes in early 2004 the legislation will be reinstated and passed. This is, therefore, the final report of the Ethics Counsellor. As such, it represents an opportunity to note some major themes and issues that a new Ethics Commissioner will also have to address.

Readers who wish to gain more background on the work of the Office and its guiding philosophy are encouraged to read the previous report, which is available on the Web site of the Office of the Ethics Counsellor at <http://strategis.gc.ca/ethics>. Further information regarding some of the issues raised in this report is available on the Web site.



## The Advisory Role

The fundamental orientation of the Office of the Ethics Counsellor is toward a proactive approach centred on observing the basic principles set out in the Code. It is based on the working assumption that people in public life want to “do the right thing.” This makes the advisory role of the Office critical.

Since the Office was created, it has provided advice to public office holders that enables them to bring their personal situations in line with the high standards that Canadians expect. This both reduces the chance that the actions of an individual public office holder may be called into question and encourages them to arrange their affairs in ways that eliminate the need to withdraw from particular decision-making situations.

The two great strengths of the *Conflict of Interest Code* are that it is based on a set of principles and is proactive in attempting to avoid conflicts from arising in advance. The principles set out the standards expected of public office holders. Of the ten principles, three are of particular importance. The first states that public office holders shall act with honesty and uphold the highest ethical standards so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced. The second states that public office holders have an obligation to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law. A third principle requires public office holders to arrange their private affairs in a manner that will prevent real, potential or apparent conflicts of interest from arising, but if such a conflict does arise it shall be resolved in the public interest.

The Code then establishes from these principles a number of rules covering assets and liabilities, outside activities, gifts and hospitality, and post-employment activities.

The confidential disclosure report that public office holders prepare at the outset enables the Office to guide them on the steps necessary to avoid conflicts in advance. Subsequent annual reviews ensure that public office holders remain in full compliance with the obligations of the Code. Canadians should not, therefore, be surprised that when allegations are made that a public office holder has breached the Code, that we commonly find that these allegations are not supported by the facts.

On a day-to-day basis, this advisory role took many forms. Much of it included discussing and assessing unique personal or family financial situations or invitations made to public office holders by groups or individuals outside government.

However, two issues arose with more general implications for Canadian conflict of interest policies and practices.

## **1.1 New Policy on Recusal**

In January 2003, the Honourable Paul Martin asked the Ethics Counsellor for advice on how to avoid real, potential or apparent conflicts of interest were he to become Prime Minister.

After consulting with some provincial colleagues the Ethics Counsellor provided detailed advice to Mr. Martin on July 28, 2003 on the steps he would have to take. This advice can be found at <http://strategis.gc.ca/ethics>.

While this situation was quite specific, it encouraged the Office to review our approach to how we deal with recusals. Recusals occur when a person needs to withdraw from decision-making on a particular issue due to a personal interest, which might be, for example, ownership of a private company. If this company has dealings with the Government of Canada, then the public office holder must avoid dealing with matters of direct and specific benefit to the company.

Prior to 2003, the Office had not published its decisions on recusals; these were simply transmitted to the public office holder. Given the commitment to transparency in the work of the Office, it was decided earlier this year that advice to public office holders on recusals would be included as part of each public office holder's Public Declaration. This would include information on the areas of recusal plus the steps taken to ensure they are respected.

## **1.2 Implementing the Guidelines on the Ministry and Crown Corporations**

On June 11, 2002, the Prime Minister issued new guidelines regarding Ministerial dealings with Crown corporations. These guidelines stated that Ministers could not contact Crown corporations directly on behalf of constituents, and established acceptable procedures for Ministerial staff to raise constituent concerns with these corporations. In addition, it was recognized that each Crown corporation should establish procedures that would enable the responsible Minister for the Crown corporation to refer inquiries or representations from other Ministers or parliamentarians for appropriate action by the Crown corporation. These procedures seek to confirm and reinforce the managerial autonomy of Crown corporations and improve transparency.

In July 2002, Crown corporations were formally requested to ensure the implementation of internal procedures for dealings with Ministers based on the new guidelines. To assist them, the Office developed and distributed *Guidelines on the Ministry and Crown Corporations (Procedural Guidance)*. In response to requests from several Crown corporations, this was followed by the distribution in July 2003 of specific models that they could use to develop their own procedures. Substantial consultations took place between individual Crown corporations and the Office in order to ensure the success of the new guidelines.



## The Review Role

The review role of the Office has evolved over time. When the Office of the Ethics Counsellor was established in 1994, the Prime Minister specifically indicated that he might call upon the Ethics Counsellor to investigate allegations against his Ministers involving conflict of interest. By 1999, the Ethics Counsellor began to initiate reviews on his own initiative when allegations were made that the Code had been breached by a Minister. In 2002, the Prime Minister empowered the Ethics Counsellor to initiate reviews related to Ministers when complaints were made by any parliamentarian. The results of these inquiries are made public.

Throughout the year, this review role took many forms but generally reinforced existing understandings of the *Conflict of Interest Code*. For example, the Ethics Counsellor reviewed the actions of Ministers on issues of specific interest to the constituency or region that they represented in Parliament. The Ethics Counsellor also was asked to review actions of Ministers who were seeking the leadership of their party to ensure that there was no contravention of the guidelines for the “*Ministry and Activities for Personal Political Purposes*” (“the Leadership Guidelines”). As has frequently been the case over the years, there was indeed intense interest in the application of the rules on gifts and hospitality.

### 2.1 Public Tendering

In the course of the year, the Office examined several contracts that had been issued by Ministers’ offices. Ministers are provided with public funds to facilitate the operations of their offices. Contracts that are entered into by Ministers or their exempt staff are subject to the same requirements as those for the Government of Canada in general — the *Financial Administration Act* and the Treasury Board Contracting Policy. The policy generally encourages a competitive process in soliciting and awarding contracts. The policy does permit a “directed contract,” the value of which does not exceed \$25 000, including GST.

For a contract with a value up to \$100 000, however, this competitive requirement can be met by posting an “Advance Contract Award Notice” (ACAN) on the “MERX” Web site that the Government of Canada and many other governments use for tendering purposes. An ACAN is a notice of intention to award a contract to a particular firm or individual. This system allows anyone who believes that they can offer those goods or services to challenge the proposed contract. ACANs are posted for a period of 15 days.

If no challenge to a proposed contract is received by the end of this period, the contract can be awarded, being considered by Treasury Board to have been done by a competitive process.

The Office is of the strong view that the use of ACANs is to be avoided, as these are not sufficiently transparent for the purposes of ensuring openness in soliciting contract proposals for Ministers' offices. Similarly, contracts under \$25 000 in value should also be tendered if the recipient is associated in any way with the Minister. In the view of the Office, these smaller contracts must be tendered if there is any possibility of a need later to extend the contract value beyond \$25 000. In general, the Office believes that it is always better to tender.

## **2.2 Confirming Limits on the Political Activities of Governor-in-Council Appointees**

The government has held a long-standing view that Governor-in-Council appointees should not take part in partisan political events even if they did so before their appointments. The rationale for this view is that continuing active partisan political involvement at the federal, provincial or municipal level can give rise to concerns about the ability of an appointee to remain impartial in the discharge of his or her official duties and responsibilities. While this is particularly the case with quasi-judicial appointees, it applies to all others as well.

Accordingly, the advice of the Office to Governor-in-Council appointees has consistently been that they may not seek nominations, raise funds, manage a campaign or campaign personally. If they wish to become engaged in any of these activities, they must resign. In a limited number of circumstances they may, however, be permitted such activity if they take a leave of absence without pay. Lastly, attending political meetings is not considered desirable.

At the federal level, in February 2003, the national director of the Liberal Party of Canada asked if former Cabinet Ministers who held Governor-in-Council appointments could become delegates to that party's leadership convention, as is provided in the party's constitution. The Ethics Counsellor determined that in view of government policy they should not receive invitations to participate.

## The Partnership Role

**A**s is the case internationally, the rising ethical standard that Canadians expect from their governments, the private sector and all institutions in society has been matched by a growing network of people and organizations that address ethical issues. The Office of the Ethics Counsellor values the benefits it can receive and the contributions it can make in the various national and international organizations that are devoted to the promotion of stronger public and private sector ethics.

At the domestic level, the Office appreciates the insights and experience of its partners across Canada as the work of applying ethics to specific issues continues to evolve. This same sense of shared commitment and shared learning is increasingly the case outside Canada, as the Office works with the many multilateral institutions and foreign governments. They have been particularly interested in the fact that our Code is based on a strong set of principles. As stated earlier, the Code seeks to avoid conflicts by being proactive and by taking the necessary compliance steps in advance.

### 3.1 Partnerships in Canada

The Office of the Ethics Counsellor works extensively with provincial and territorial government partners through the Canadian Conflict of Interest Network (CCOIN). This partnership enables all participants to discuss common issues and emerging topics. Through CCOIN, expert peers act as a sounding board, offering insights to colleagues who face difficult questions or new situations.

The link to CCOIN members was valuable during the past year for the Office. For example and as indicated earlier, the Ethics Counsellor drew on the experience and expertise of CCOIN colleagues while considering how the Honourable Paul Martin might arrange his personal business interests if he were to become Prime Minister.

The Office is also engaged with the growing number of people and organizations who play ethics advisory roles in Canada's private sector and non-governmental settings. Much of this work takes place through the Ethics Practitioners' Association of Canada.

### **3.2 International Outreach**

Neither the networks of ethics practitioners nor the contributions of the Office are confined to Canada. With the growing attention to good and ethical governance as a fundamental driver of sound public policy and improved democratic practice, the Canadian experience and expertise of the Office is being called on in a range of international settings. The exchanges of information that these involve are as useful for the Office as they are for the international partners.

During the past year, the Ethics Counsellor and his senior staff accepted invitations to take part in international conferences in South Korea and the United States to discuss Canadian approaches to public sector ethics issues. At the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the Ethics Counsellor chaired its Expert Working Group on Managing Conflict of Interest. This work developed and led to the adoption by the OECD Council of the new *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Sector*. This document outlines “best practices” in this complex area of public governance, drawing heavily on Canada’s proactive approach.

The Office has continued to be an active participant in work to bring ethics officers from the Americas together. This included hosting the second annual meeting of the Network of Public Ethics Offices of the Americas and participating in the work program of this informal network. To support the activities of partners in Latin America and to provide more accessible information on Canada’s *Conflict of Interest Code*, the Office Web site has made some of its basic documents available in Portuguese and Spanish.

## Ensuring Accountable, Transparent Actions

Just as the Office of the Ethics Counsellor seeks to create a climate in which public office holders take steps to avoid the potential for conflicts of interest, the Office also ensures that its own operations occur with the greatest possible degree of transparency. The Ethics Counsellor continued to make himself available, particularly to parliamentarians and the media.

Much of this work involved responding to letters, phone calls and e-mails from individual Canadians. Another focus of effort has been the substantial work needed to meet the requirements of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* in terms of responding to specific requests and reviewing thousands of pages of documentation to strike the correct balance between the right of access and the right to privacy in the disclosure of a public office holder's assets and activities.

In addition to that, the commitment to accountability and transparency takes a number of forms.

### 4.1 Appearances before Parliamentarians

The Ethics Counsellor appeared before the Standing Committee of the House of Commons on Procedure and House Affairs on December 5, 2002 and the Senate Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament on February 18, 2003. In both cases, he explained the current system and addressed issues as part of parliamentary reviews of the proposal made by the Prime Minister for a code of conduct for parliamentarians and the creation of a new Ethics Commissioner role. These proposals later became incorporated in Bill C-34.

### 4.2 Reporting to Canadians through the Office Web Site

The Internet has become a primary vehicle for Canadians and Canadian institutions to seek and provide information. The Web site of the Office of the Ethics Counsellor (<http://strategis.gc.ca/ethics>) has become a valuable way to provide information rapidly and transparently to Canadians on many aspects of the work of the Office.

In an average week, the Web site of the Office receives almost 1000 visits, and some 2272 pages are accessed. Over the period covered by this report, the site had 50 832 individual visitors, who accessed 118 141 separate pages.

An excellent example that emerged during the year of this capacity to provide information quickly was in the context of information on fund-raising by candidates for the leadership of the Liberal Party of Canada. In June 2002, the Prime Minister issued a set of rules governing the use of public resources and reporting on financial contributions that Ministers were soliciting or receiving for their leadership campaigns.

Given the degree of interest in leadership campaign fund-raising, the work of the Office to receive and post fund-raising information on its Web site proved to be very popular. This became a way to provide information to the media and to Canadians in a timely and transparent way.

## **Conclusion**

This report sets out some of the more important developments that occurred over the past year. Our experience is that the principle-based and proactive approach of the *Conflict of Interest Code* is sound. New issues, however, will continue to arise and the Code must be capable of evolving.





Le présent rapport fait part des plus importants développements survenus au cours de la dernière année. Nous avons constaté que l'approche dynamique et les principes utilisés par le Code régissent les conflits d'intérêts sont solides. Des nouvelles questions toutefois, vont continuer à se faire jour et le Code doit pouvoir s'y adapter.

## Conclusion

transparente.

Etant donné toute l'attention accordée aux campagnes de levée de fonds précédant la course à la direction d'un parti, le Bureau et son site Web – qui reçoit et affiche de l'information à ce sujet – se sont révélés très populaires. Le site Web est devenu un moyen de renégocier les médias et la population d'une manière opportune en moyenne de deux fois par mois.

Un exemple parfait de cette capacité de transmettre l'information s'est produit cette année en ce qui concerne les renseignements sur les campagnes de levée de fonds lancées par les candidats à la direction du Parti libéral du Canada. En juin 2002, le premier ministre émettait une série de règles régissant l'utilisation des ressources publiques et les compétences à rendre au sujet des fonds que les ministres demandent ou régaliennent en vue de se présenter à la direction de leur parti.

Dans le cours d'une semaine, le site Web du Bureau du conseiller en éthique a été consulté 118 141 pages distinctes. Pendant la même période, le site a été visité par 832 personnes qui ont consulté 2 722 pages pour l'objet du rapport, le site a été visité par 50 personnes qui ont consulté 1 000 visites et quelque 2 722 pages pour l'objet d'une consultation. Au cours de la même période qui fait l'objet du rapport, le site a été visité par 50 personnes qui ont consulté 1 000 visites et quelque 2 722 pages pour l'objet d'une consultation.

La recherche et la diffusion d'information. Le site Web du Bureau du conseiller en éthique (<http://strategis.gc.ca/ethique>) est devenu un moyen précieux de transmettre aux Canadiens, de façon rapide et transparente, des renseignements sur plusieurs aspects éthiques (<http://strategis.gc.ca/ethique>) est devenu un moyen précis de transmettre des fonctions du Bureau.

**4.2 Compétences rendues aux Canadiens par l'intermédiaire du site Web du Bureau**

l'éthique. Ces propositions ont été par la suite intégrées au projet de loi C-34. conduite des parlementaires et la création de la nouvelle fonction de commissaire à l'adoption d'un code de procédure et de systèmes actuels et communs de certaines questions dans le cadre de l'examen parlementaire des propositions du premier ministre concernant l'adoption d'un code de procédure et des droits du Parlement (le 18 février 2003). Dans les deux cas, il a affaires de la Chambre (le 5 décembre 2002) et le Comité permanent du Règlement, de la procédure et de responsabilité devant le Comité permanent de la procédure et des conseils en éthique a comparu devant le Comité permanent de la procédure et des

#### **4.1 Comparaisons devant des comités parlementaires**

En plus de ces tâches fondamentales, l'engagement à la responsabilisation est à la transparence se manifeste sous de nombreuses formes.

Les biens et les activités de titulaires de charge publique. Des milliers de pages de documentation afin de trouver un juste équilibre entre le droit à l'information et la protection de la vie privée lorsqu'il est question de divulguer des détails personnels en répondant à des demandes particulières et en étudiant les exigences de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels en éthique. Il convient également de mentionner le travail considérable accompli pour répondre aux lettres, aux appels téléphoniques et aux courriels que lui font parvenir des citoyens. Une bonne partie des activités du Bureau du conseiller en éthique consiste à répondre aux bonnes pratiques de travail considérable pour prévenir des conflits d'intérêts,

notamment des parlementaires et des représentants des médias.

Velle aussi à ce que son propre fonctionnement se déroule dans la plus grande transparence possible. Le conseiller en éthique continue de se mettre à la disposition climat apte à aider les titulaires de charge publique à éviter les conflits d'intérêts, e Bureau du conseiller en éthique, de la même façon qu'il cherche à créer un

## **Fonctionnement imputable et transparent**



Le Bureau collabore également avec le nombre croissant de personnes et d'organismes investis de fonctions de conseil en matière d'éthique dans le secteur privé et les meilleurs non gouvernementaux au Canada. Une bonne part de ce travail s'effectue dans le contexte de l'Association des praticiens en éthique du Canada.

NI les réseaux de praticiens en éthique ni les contributions du Bureau ne se confinent au Canada. Compte tenu de la demande croissante d'une régie simile et respectueuse de l'éthique comme l'un des grands principes d'une politique gouvernementale solide et d'une pratique démocratique renforcée, l'expérience canadienne et les qualités d'expert du Bureau sont souvent mises à contribution dans toute une gamme de contextes internationaux. Les échanges de renseignements auxquels ces situations donnent lieu sont tout aussi utiles au Bureau qu'à ses partenaires des autres pays.

Une invitation à participer à des conférences internationales en Corée du Sud et aux États-Unis afin d'y parler des moyens choisis par le Canada pour traiter les questions d'éthique dans le secteur public. A l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le conseiller en éthique a présenté le Groupe d'étude d'experts sur la gestion des conflits d'intérêts. Les travaux de ce groupe ont amené le Conseil de l'OCDE à adopter les nouvelles lignes directrices de l'OCDE sur la gestion des conflits en grande partie de la démarche dynamique en usage au Canada.

Le Bureau a continué de participer activement aux efforts consentis pour rassembler les agents d'éthique des Amériques. C'est ainsi qu'il a été l'hôte de la deuxième réunion annuelle du Network of Public Ethics Offices of the Americas (Réseau des bureaux d'éthique publique des Amériques) et qu'il participe aux travaux de ce réseau informel. En outre, pour appuyer les activités de ses partenaires d'Amérique latine et faciliter l'accès aux renseignements sur notre Code régissant les conflits d'intérêts, le Bureau affiche sur son site Web certains de ses documents de base dans leurs versions en portugais et en espagnol.

### **3.2 Partenariats à l'échelle internationale**

Le Bureau collabore également avec le nombre croissant de personnes et d'organismes investis de fonctions de conseil en matière d'éthique dans le secteur privé et les meilleurs non gouvernementaux au Canada. Une bonne part de ce travail s'effectue dans le contexte de l'Association des praticiens en éthique du Canada.

**L**es liens formels avec les autres membres du Réseau se sont révélés un atout précieux pendant la dernière année d'activités. À titre d'exemple, et tel que mentionné ci-dessus, le conseiller en éthique a fait appel à l'expérience et aux compétences de ses collègues du Réseau au moment de déterminer les dispositions que devrait prendre l'honorable Paul Martin au sujet de ses intérêts commerciaux personnels s'il devait être nommé ministre du Canada.

Les deux dernières années d'activités ont été marquées par une collaboration étroite entre les deux partenaires. Au sein du Réseau, les spécialistes peuvent offrir leurs commentaires et opinions et aider leurs collègues à comprendre plus clairement les questions difficiles ou les situations sans débatte des problèmes communs et des nouvelles questions d'actualité. Au sein du Réseau, les deux partenaires ont également pu échanger leurs expériences et leurs connaissances pour soutenir les deux partenaires dans leur travail quotidien.

Le Bureau du conseiller en éthique poursuit une large collaboration avec ses partenaires des gouvernements provinciaux et territoriaux par l'intermédiaire du Réseau canadien en des domaines multilatéraux et bilatéraux et étrangers. Cela-ci s'intéresse tout particulièrement au fait que le Code est fondé sur un ensemble de principes solides. Tel est débordé nos frontières, et le Bureau est appelle à collaborer avec les nombreux organismes multilatéraux et bilatéraux et étrangers. Ces derniers, en plus d'engagement collectif et de mise en commun de l'expérience se répartie dans de nombreux domaines de l'application de l'éthique à des situations particulières. Ce sentiment de compétences de ses partenaires de l'ensemble du Canada au fur et à mesure qu'évoluent ses fonctions d'application de l'éthique à des situations particulières. Ce sentiment sur le plan national, le Bureau apprécie énormément l'appui des connaissances et des contributions du Réseau tout au long de l'application de l'éthique à ces organismes.

### 3.1 Partenariats au Canada

Le Bureau du conseiller en éthique poursuit une large collaboration avec ses partenaires des gouvernements provinciaux et territoriaux par l'intermédiaire du Réseau canadien en des domaines multilatéraux et bilatéraux et étrangers. Cela-ci s'intéresse tout particulièrement au fait que le Code est fondé sur un ensemble de principes solides. Tel est débordé nos frontières, et le Bureau est appelle à collaborer avec les nombreux organismes multilatéraux et bilatéraux et étrangers. Ces derniers, en plus d'engagement collectif et de mise en commun de l'expérience se répartie dans de nombreux domaines de l'application de l'éthique à des situations particulières. Ce sentiment de compétences de ses partenaires de l'ensemble du Canada au fur et à mesure qu'évoluent ses fonctions d'application de l'éthique à des situations particulières. Ce sentiment sur le plan national, le Bureau apprécie énormément l'appui des connaissances et des contributions du Réseau tout au long de l'application de l'éthique à ces situations particulières.

Le Bureau du conseiller en éthique poursuit une large collaboration avec ses partenaires des gouvernements provinciaux et territoriaux par l'intermédiaire du Réseau canadien en des domaines multilatéraux et bilatéraux et étrangers. Cela-ci s'intéresse tout particulièrement au fait que le Code est fondé sur un ensemble de principes solides. Tel est débordé nos frontières, et le Bureau est appelle à collaborer avec les nombreux organismes multilatéraux et bilatéraux et étrangers. Ces derniers, en plus d'engagement collectif et de mise en commun de l'expérience se répartie dans de nombreux domaines de l'application de l'éthique à des situations particulières. Ce sentiment de compétences de ses partenaires de l'ensemble du Canada au fur et à mesure qu'évoluent ses fonctions d'application de l'éthique à des situations particulières. Ce sentiment sur le plan national, le Bureau apprécie énormément l'appui des connaissances et des contributions du Réseau tout au long de l'application de l'éthique à ces situations particulières.

**L**e Bureau du conseiller en éthique poursuit une large collaboration avec ses partenaires des gouvernements provinciaux et territoriaux par l'intermédiaire du Réseau canadien en des domaines multilatéraux et bilatéraux et étrangers. Cela-ci s'intéresse tout particulièrement au fait que le Code est fondé sur un ensemble de principes solides. Tel est débordé nos frontières, et le Bureau est appelle à collaborer avec les nombreux organismes multilatéraux et bilatéraux et étrangers. Ces derniers, en plus d'engagement collectif et de mise en commun de l'expérience se répartie dans de nombreux domaines de l'application de l'éthique à des situations particulières. Ce sentiment de compétences de ses partenaires de l'ensemble du Canada au fur et à mesure qu'évoluent ses fonctions d'application de l'éthique à des situations particulières.

## Fonction de partenariat



En dernier lieu, le Bureau considère qu'il n'est pas opportun que ces personnes participent à des réunions politiques.

Au niveau fédéral, en février 2003, le directeur national du Parti libéral du Canada a demandé si d'anciens ministres qui occupent maintenant des postes sujets à une nomination par le gouvernement en conseil peuvent être autorisés à assister à une lors du congrès d'investiture de ce parti, tel qu'il est prévu à la Constitution du parti. Le conseiller en éthique a établi que, selon la politique gouvernementale en la matière, ces personnes ne devraient pas recevoir d'invitation à participer au congrès.

2.2 Confirmation des limites imposées aux activités politiques des personnes nommées par le gouverneur

Le Bureau est terminement convaincu qu'il faut éviter l'utilisation des PAC parce que ceux-ci ne sont pas assez transparents pour garantir l'ouverture à laquelle les bureaux des ministres sont tenus au moment de lancer des propositions de contrat. Pour les mêmes raisons, les marchés de moins de 25 000 dollars devraient aussi faire l'objet d'appels d'offres si l'entrepreneur envisagé est associé en quelque façon que ce soit avec le ministre. De l'avis du Bureau, ces contrats de montant relativement faible doivent être accordés après un appel d'offres s'il y a la moindre possibilité que la valeur du marché dépasse éventuellement les 25 000 dollars initiaux. De façon générale, le Bureau favorise toujours l'appel d'offres.

Dans le cas de contrats d'une valeur pouvant atteindre 100 000 dollars, l'obligation de recourir à la voie concurrenentielle peut être remplie par l'affichage d'un avis d'adjudication de contrat (PAC) sur le MERR — service électronique officiel d'appels d'offres canadien —, un site Web utilisé par le gouvernement du Canada et par d'autres gouvernements pour les appels d'offres. Le PAC est un avis signifiant l'intention d'adjudiquer un marché à une entreprise ou une personne en particulier. Ce système autorise quiconque se croit capable d'offrir des biens ou services à contester le contrat proposé. Le PAC est affiché pendant 15 jours et, s'il n'est pas contesté avant la fin de cette période, le contrat peut être adjugé et est considéré par le Conseil du Trésor comme étant passé par la voie concurrenentielle.

Au cours de l'année, le Bureau du conseiller en éthique a étudié plusieurs contrats conclus par les bureaux des ministres. Les ministres disposent d'une certaine quantité de fonds publics qui servent aux opérations relevant de leur bureau. Les marchés conclus par des ministres ou par leurs employés exercent une pression sur les marchés que ceux concus par la Loi sur la gestion des finances publiques et par la Politique des marchés prescrites par le Gouvernement du Canada en général, c'est-à-dire les exigences du Conseil du Trésor, laquelle préconise généralement le recours à la voie concurrentielle en matière d'appel d'offres et d'adjudication de contrats. La Politique dépasse pas 25 000 dollars, TPS comprises.

autorisé la passation d'un « contrat direct » dans les cas où la valeur du marché ne concerne pas 25 000 dollars, TPS comprises.

du Conseil du Trésor, laquelle préconise généralement le recours à la voie concurrentielle en matière d'appel d'offres et d'adjudication de contrats. La Politique

prescrites par la Loi sur la gestion des finances publiques et par la Politique des marchés que ceux concus par le Gouvernement du Canada en général, c'est-à-dire les exigences

du Conseil du Trésor, laquelle préconise généralement le recours à la voie concurrentielle en matière d'appel d'offres et d'adjudication de contrats. La Politique

prescrites par la Loi sur la gestion des finances publiques et par la Politique des marchés que ceux concus par le Gouvernement du Canada en général, c'est-à-dire les exigences

du Conseil du Trésor, laquelle préconise généralement le recours à la voie concurrentielle en matière d'appel d'offres et d'adjudication de contrats. La Politique

## 2.1 Appels d'offre

L'application des règles concernant les cadeaux et les marques d'hospitalité. tout comme ce fut souvent le cas par le passé, il y a un grand intérêt à l'endroit de personnes « (liées) directrices sur les campagnes à la direction d'un parti). En outre, pas les directives sur le « Conseil des ministres et les activités à des fins politiques portait candidats à la direction de leur parti, afin de s'assurer qu'ils n'enfreignent ces ministres au Parlement. Il a aussi été pris d'examiner les gestes de ministres qui se engagent à la direction de leur parti, afin de s'assurer qu'ils n'enfreignent ces ministres au Parlement tout particulièrement les circonscriptions ou régions représentées par renforce les interprétations existantes du Code régissant les conflits d'intérêts. À titre d'exemple, le conseiller en éthique a analysé les actions de ministres concernant des fonctions d'examen à des formes variées au fil de l'année, mais de façon générale

Les résultats de ces examens sont rendus publics. transmis par un député au sujet du complotement de l'un ou l'autre des ministres. considérant au conseiller en éthique le droit d'examiner toute plainte qui lui sera fait d'examens à la suite d'allégations d'infiltration au Code. En 2002, le premier ministre d'Intérêts. En 1999, le conseiller en éthique a commencé à prendre lui-même l'initiative d'endosser sur des allégations possibles à l'encontre de ministres au sujet de conflits d'intérêts avec le temps. Lors de la création du Bureau, en 1994, le premier ministre a déclaré expressément qu'il pourrait demander au conseiller en éthique

peu élargie avec le temps. Lors de la création du Bureau, en 1994, le premier

## Fonction d'examen



Le 11 juin 2002, le premier ministre a émis de nouvelles lignes directrices régissant les rapports entre les ministres et les sociétés d'Etat. Ces lignes directrices indiquent que les ministres ne doivent pas s'adresser directement aux sociétés d'Etat au nom de leurs collègues, et non pas la procédure convenable à suivre par le personnel d'un ministère pour faire partie des sociétés des préoccupations des commettants.

Elles recommandent aussi que chaque société d'Etat mette en place une procédure permettant au ministre responsable ou à son cabinet d'accéder à la société, à titre de renvoi et en vue de mesures pertinentes à prendre, les représentations et les demandes de renseignements que le ministre ou son cabinet régoit d'autres ministres et des parlementaires. Ces deux procédures ont pour but de confirmer et de renforcer l'autonomie de gestion des sociétés d'Etat et de renforcer la transparence.

En juillet 2002, les sociétés d'Etat ont été officiellement placées de voir à la mise en place de procédures intérmédiaires, basées sur les nouvelles lignes directrices, pour régir leurs rapports avec les ministres. Le Bureau du conseiller en éthique, afin de les aider dans cette tâche, a élaboré et distribué le document *Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les sociétés d'Etat (Guide de procédure)*. En juillet 2003, à la demande de plusieurs sociétés d'Etat, le Bureau a poursuivi son action et leur a fait parvenir un document présentant des modèles précis dont celles-ci pourraient se servir pour élaborer leurs propres procédures. D'importantes consultations ont eu lieu entre le Bureau et chacune des sociétés d'Etat afin d'assurer le succès des nouvelles lignes directrices.

## **1.2 Mise en œuvre des lignes directrices sur le Conseil des ministres et les sociétés d'Etat**

Cette situation, bien que de caractère très particulier, a poussé le Bureau à recommander sa propre démarche concernant la façon de traiter les abséntions. Les absences se produisent lorsqu'une personne doit se retrouver d'un processus décisionnel parce qu'elle détient des intérêts personnels dans l'affaire, comme le fait d'être propriétaire d'une entreprise privée. Si l'entreprise entretient des rapports avec le gouvernement du Canada, le titulaire de charge publique doit alors éviter de traiter des questions pouvant entraîner des avantages directs et précis pour cette entreprise.

Avant 2003, le Bureau ne rendait pas publiques ses décisions relatives aux absences, se contentant de les transmettre au titulaire de charge publique visé. Compte tenu de son engagement à la transparence dans l'exercice de ses fonctions, le Bureau a décidé plus tot au cours de l'année que ses conseils aux titulaires de charge publique en matière d'absentation ferait partie de chacune des déclarations publiques faites par ces dernières. Ces déclarations comprendraient de l'information sur les domaines d'absention ainsi que sur les mesures prises pour veiller à leur respect.

En janvier 2003, l'honorable Paul Martin a demandé l'avocat du conseiller en éthique sur les mesures à prendre pour éviter tout conflit d'intérêts réel, appartenant ou potentiel s'il devient le premier ministre du Canada.

## 1.1 Nouvelle politique en matière d'absention

Dans le cadre des activités courantes, la fonction de conseil du Bureau du conseiller en éthique prend des formes diverses. Dans la plupart des cas, il s'agit d'analyser et d'évaluer des situations financières personnelles ou familiales de nature singulière, ou encore des invitations faites à des titulaires de charge publique par des groupes ou des particuliers de l'extrême du gouvernement.

Le rapport de divulgation de renseignements confidentiels prépare par les titulaires de charge publique suite à leur nomination permet au Bureau de conseiller ces dernières sur les mesures à prendre pour éviter que des conflits ne surviennent. Par la suite, les examens annuels permettent au Bureau de s'assurer que les titulaires continuent d'agir en pleine conformité aux obligations imposées par le Code. Les Canadiens ne devraient donc pas s'étonner, lorsqu'e des allégations d'infractio au Code sont formulées à l'endroit de titulaires de charge publique, de constater que, dans la plupart des cas, ces allégations ne sont pas appuyées par les faits.

## Fonction de conseil

**L**e Bureau du conseiller en éthique suit fondamentalement une démarche dynamique, fondée sur l'observation des principes de base énoncés dans le Code. Son action repose sur l'hypothèse pratiquée selon laquelle les personnes engagées dans la vie publique veulent, au fond, « bien agir ». Et c'est cette hypothèse qui donne au rôle du Bureau toute son importance.

Depuis sa création, le Bureau du conseiller en éthique offre aux titulaires de charge publique des conseils qui leur permettent de respecter, dans leurs situations personnelles, les normes élévées auxquelles s'attendent les Canadiens. Cela attire donc le risque que prévoit et à éviter les conflits. Ses principes, au nombre de dix, établissent les normes d'éthique que les titulaires de charge publique sont censés respecter. Trois de ces principes sont d'une importance toute particulière. Le premier déclare que les titulaires de charge publique doivent agir avec honnêteté et se plier aux normes d'éthique les plus élevées, de façon à conserver et à renforcer la confiance des citoyens en l'impératrice. L'objectivité et l'impartialité de l'Etat. Le deuxième précise que les titulaires de charge publique ont l'obligation d'exercer leurs fonctions et d'organiser leurs affaires de manière qui puise dans les limites de la légalité. Et selon le principe simple que le titulaire agit dans cette obligation ne se trouve pas rempilement parce que la partie du public, et que celle obligeante soit tenus d'organiser leurs affaires de manière qui soit de la plus minime qui soit de la plus grande.

Le Code régissant les conflits d'intérêts tire sa force du fait qu'il est basé sur un ensemble de principes qui il remplit de manière sa fonction consistant à prévoir et à éviter les conflits. Ses principes, au nombre de dix, établissent les normes d'éthique que les titulaires de charge publique sont censés respecter. Trois de ces principes sont d'une importance toute particulière. Le premier déclare que les titulaires de charge publique doivent agir avec honnêteté et se plier aux normes d'éthique les plus élevées, de façon à conserver et à renforcer la confiance des citoyens en l'impératrice. L'objectivité et l'impartialité de l'Etat. Le deuxième précise que les titulaires de charge publique ont l'obligation d'exercer leurs fonctions et d'organiser leurs affaires de manière qui puise dans les limites de la légalité. Et selon le principe simple que le titulaire agit dans cette obligeante soit tenus d'organiser leurs affaires de manière qui soit de la plus minime qui soit de la plus grande.

Le Code prescrit ensuite, à partir de ces principes, une série de règles concernant les actifs et dettes, les activités extrêmes, les cadeaux, les margues d'hospitalité et les activités durant l'après-mandat.

Le Code prescrit ensuite, à partir de ces principes, une série de règles concernant les actifs et dettes, les activités extrêmes, les cadeaux, les margues d'hospitalité et les activités durant l'après-mandat.

Le deuxième rapport du conseiller en éthique sera déposé au début de l'année 2004. Le présent rapport est dès lors le démentiel d'une partie des activités au début de 2002, lequel est affiché sur le site Web du Bureau sont invités à parcourir le rapport de 2002, lequel est affiché sur le site Web du Bureau du conseiller en éthique (<http://strategy.gc.ca/ethique>). De plus amples renseignements sur certaines des questions abordées dans le présent rapport sont offerts sur ce site.

## Introduction

**L**e premier Rapport annuel du conseiller en éthique, en 2002, a été l'occasion d'informier les Canadiens au sujet du travail accompli au Bureau du conseiller en éthique. Beaucoup plus qu'une simple enumération de nos activités ou des principes situatifs ayant fait l'objet d'enquêtes, ce rapport initial posait les fondements de l'action du Bureau et décrivait le cadre dans lequel s'inscrivent les questions d'éthique au sein du gouvernement du Canada, et tout particulièrement les questions d'éthique au sein du secteur public.

L'ensemble de ce premier rapport s'articule autour d'une description des grandes fonctions du Bureau, à savoir les fonctions de conseil, d'examen et de partenariat. Pour chaque de ces fonctions, le rapport donne quelques exemples des questions importantes que le Bureau avait ri régler depuis 1995. En conclusion, le rapport signaleit des mesures marquantes prises par le Bureau dans le but de répondre pleinement au désir des Canadiens de voir leur gouvernement fonctionner de la manière la plus responsable et la plus transparente possible.

Le présent rapport, basé à peu près sur la même structure, est aussi axé sur les trois grandes fonctions du Bureau et couvre la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 2002 au 30 septembre 2003. Au cours de ces douze mois, le gouvernement du Canada a déposé des mesures législatives proposant, entre autres choses, de remplacer le poste de conseiller en éthique par un nouveau poste de commissaire à l'éthique dont le titulaire rendrait compte au Parlement. Ce projet n'a pas reçu la sanction royale avant la prochaine session du Parlement, le 12 novembre 2003.



<b>SECTION 1 : Fonction de conseil .....</b>	<b>3</b>
1.1 Nouvelle politique en matière d'absention .....	4
1.2 Mise en œuvre des Ligues directrices sur le Conseil des ministres et les sociétés d'État .....	5
2.1 Appels d'offres .....	7
2.2 Confirmation des limites imposées aux activités politiques des personnes nommées par le gouverneur en conseil .....	8
<b>SECTION 2 : Fonction d'examen .....</b>	<b>7</b>
3.1 Partenariats au Canada .....	11
3.2 Partenariats à l'échelle internationale .....	12
<b>SECTION 3 : Fonction de partenariat .....</b>	<b>11</b>
4.1 Comparutions devant des comités parlementaires .....	13
4.2 Compétences rendus aux Canadiens par l'intermédiaire du site Web du Bureau .....	14
<b>SECTION 4 : Fonctionnement imputable et transparent .....</b>	<b>13</b>
5.1 Partenariats au Canada .....	11
5.2 Partenariats à l'échelle internationale .....	12
6.1 Comparutions devant des comités parlementaires .....	13
6.2 Compétences rendus aux Canadiens par l'intermédiaire du site Web du Bureau .....	14



Canada

Howard R. Wilson

2007

Le conseiller en éthique,

C'est avec grand plaisir que je vous présente aujourd'hui le deuxième rapport annuel du Bureau du conseiller en éthique. Tout comme celui de l'an dernier, le présent rapport répond à votre engagement en vertu duquel le conseiller en éthique prépareait dorénavant un rapport annuel sur les activités du Bureau. Étant donné que les tâches accomplies par le Bureau du conseiller en éthique servent éventuellement à conférer au nouveau commissaire à l'éthique, le présent rapport insiste sur certains aspects de notre travail récent qui seront particulièrement pertinents pour ce commissaire et pour le personnel de son bureau.

À notre avis, une norme de plus en plus élevée d'éthique régule la conduite des complexes, nombreux et variées, et malgré les attentes toujours plus grandes des citoyens en matière d'éthique, je dois m'avouer fort honnêtement que la diligence avec laquelle les titulaires de charge publique tiennent à assurer que leurs actions peuvent résister sans peine à un examen rigoureux et objectif.

Monsieur le Premier ministre,

1035, boulevard Laurier  
Ottawa (Ontario) K1A 0A2

– le 10 décembre 2003

Site: <a href="http://strategies.gc.ca/ethique">http://strategies.gc.ca/ethique</a>	Site: <a href="http://strategies.gc.ca/ethique">http://strategies.gc.ca/ethique</a>
Fax: 671-995-7308	Fax: 671-995-7308
Telephone: 671-995-0721	Telephone: 671-995-0721
2nd Floor	2nd Floor
66 Slater Street	66 Slater Street
Ottawa, Ontario	Ottawa, Ontario
K1A 0C9	K1A 0C9
E-lage	Strater
666, Rue	666, Rue
D'Amato (Ottawa)	D'Amato (Ottawa)
Site: <a href="http://strategies.gc.ca/ethique">http://strategies.gc.ca/ethique</a>	Site: <a href="http://strategies.gc.ca/ethique">http://strategies.gc.ca/ethique</a>
Site: <a href="http://strategies.gc.ca/ethique">http://strategies.gc.ca/ethique</a>	Site: <a href="http://strategies.gc.ca/ethique">http://strategies.gc.ca/ethique</a>
Site: <a href="http://strategies.gc.ca/ethique">http://strategies.gc.ca/ethique</a>	Site: <a href="http://strategies.gc.ca/ethique">http://strategies.gc.ca/ethique</a>



de matières recyclées  
Content 15 p., 100



54019B

ISBN 0-662-67745-5

N° de catalogue IUL-1/2003

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à [copyright.droitd'auteur@communication.gc.ca](mailto:copyright droit d'auteur@communication.gc.ca).

A moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du Bureau du conseiller en éthique, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le Bureau du conseiller en éthique soit mentionné comme organeisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le Bureau du conseiller en éthique ou avec son consentement.

Cette publication est également offerte par voie électronique ([www.strategis.gc.ca/ethique](http://www.strategis.gc.ca/ethique)).

Courriel : [ethics@ic.gc.ca](mailto:ethics@ic.gc.ca)

Télécopieur : (613) 995-7308

Téléphone : (613) 995-0721

Ottawa (Ontario) K1A 0C9

66, rue Slater

22<sup>e</sup> étage

Bureau du conseiller en éthique

Pour obtenir une version imprimée ou électronique de cette publication, s'adresser au :

On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

du 1 octobre 2002 au 30 septembre 2003  
Bureau du conseiller en éthique  
sur les activités du

---

**conseiller en éthique**  
Deuxième rapport du

---





du 1 octobre 2002 au 30 septembre 2003  
Bureau du conseiller en éthique  
sur les activités du



## Deuxième rapport du conseiller en éthique

